

SV

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 44.834/2
DU 14 JUILLET 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Jeunesse et de l'Enseignement de promotion sociale de la Communauté française, le 1^{er} juillet 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française "définissant la formation des responsables de l'accueil dans un centre de bronzage", a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Observations générales

1. Pris en exécution de l'article 4, § 1^{er}, deuxième tiret, de la loi du 9 février 1994 relative à la sécurité des produits et des services, un arrêté royal du 20 juin 2002 relatif aux conditions d'exploitation des centres de bronzage a été adopté, dont l'article 5 dispose que "Tout responsable de l'accueil a reçu une formation telle que définie par la Communauté compétente", le responsable de l'accueil étant, selon l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5/, du même arrêté royal, "celui qui assure l'accueil des consommateurs d'un centre de bronzage, automatisé ou non".

En termes de répartition des compétences entre l'État fédéral et les entités fédérées, l'arrêté royal du 20 juin 2002, précité, règle un objet qui relève de la matière de la "protection des consommateurs" au sens de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 4, 2/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ¹.

Comme le Conseil d'État l'a observé dans l'avis 32.804/1, donné le 21 mars 2002, sur un projet d'arrêté devenu l'arrêté royal du 20 juin 2002, précité, la précision, apportée par l'article 5 de cet arrêté royal, selon laquelle tout responsable de l'accueil a reçu une formation telle que définie par la Communauté compétente ne peut avoir pour effet d'imposer des obligations aux communautés à cet égard.

(1) Sur les raisons pour lesquelles il n'y a pas lieu de considérer que l'arrêté royal du 20 juin 2002, précité, interviendrait dans la matière des "conditions d'accès à la profession" au sens de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 6/, de la loi spéciale du 8 août 1980, précité, voir la note 1 de l'avis 35.543/1, donné le 19 juin 2003, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 10 octobre 2003 houdende bepaling van de opleiding tot onthaalverantwoordelijke in een zonencentrum.

Il n'en demeure pas moins que l'auteur du projet paraît vouloir puiser, au moins partiellement, le fondement juridique du projet d'arrêté examiné dans l'article 5 de l'arrêté royal du 20 juin 2002, précité : en effet, d'après l'article 1^{er} du projet, les normes qui y sont contenues seraient adoptées "en exécution de l'article 5 de l'arrêté royal du 20 juin 2002", point de vue que confirme l'ensemble des documents joints à la demande d'avis.

Une telle conception, qui consiste à voir dans un arrêté royal adopté par l'État fédéral dans l'exercice de ses propres compétences la source d'un pouvoir normatif autonome qui serait directement conféré aux Gouvernements des Communautés, ne saurait être admise. De même, il ne saurait non plus être admis que, sous le couvert d'exercer ses propres compétences dans la matière de l'enseignement, la Communauté française en vienne à déterminer certaines des conditions relatives à l'exploitation des centres de bronzage puisque l'adoption de normes se donnant un tel objet relève de la matière de la protection des consommateurs que la loi spéciale du 8 août 1980, précitée, attribue à l'État fédéral.

2. Par contre, dans la matière de l'enseignement, et singulièrement sur la base du décret du 16 avril 1991 organisant l'enseignement de promotion sociale, la Communauté française peut prévoir l'organisation d'une unité de formation au sens de l'article 5*bis*, 9/, de ce décret, pour "Responsable de l'accueil dans un centre de bronzage". Cependant, si une intervention par voie normative du Gouvernement de la Communauté française est envisagée, il convient, comme en toute autre matière exceptées celles pour lesquelles il dispose d'un pouvoir autonome, que le Gouvernement puisse s'appuyer, parmi l'arsenal juridique en vigueur au sein de la Communauté française, sur une disposition de rang législatif qui l'habilite à cet effet, dans le respect de l'article 24, § 5, de la Constitution.

De ce point de vue, l'alinéa 1^{er} du préambule du projet examiné entend puiser le fondement juridique de celui-ci dans les articles 17, 136 et 137 du décret du 16 avril 1991, précité ².

Si les articles 136 et 137 de ce décret, qui portent sur les règles de programmation des sections et unités de formation de l'enseignement de promotion sociale de régime 1 et sur les pouvoirs qui sont conférés au Gouvernement dans ce cadre, ne peuvent procurer de fondement légal aux règles qui sont reprises dans l'arrêté en projet, il n'en va pas de même, sous réserve de ce qui sera précisé ci-après, de l'article 17, à tout le moins si ce dernier est lu en combinaison avec l'article 1^{er}, § 3, alinéa 2, 1/, du même décret. Il résulte en effet de l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, 1/, du décret du 16 avril 1991, précité, que la Commission de concertation de l'enseignement de promotion sociale est chargée de "l'élaboration et de la tenue à jour de l'horaire de référence minimum, du contenu minimum et des caractéristiques des sections et unités de formation conformément au prescrit des dispositions des articles 44 et 61". En vertu de l'article 1^{er}, § 3, alinéa 2, 1/, du même décret, ces matières font l'objet d'un arrêté du Gouvernement pris sur avis conforme de la Commission précitée ³.

Toutefois, par un arrêt n/ 142.753 du 1^{er} avril 2005, la section d'administration du Conseil d'État a dit pour droit, à propos d'un arrêté du Gouvernement de la Communauté française organisant la section "Gradué Géomètre-Expert immobilier" dans l'enseignement de promotion sociale :

"Considérant, en ce qui concerne le fondement légal de l'arrêté attaqué, que l'article 24, § 5, de la Constitution dispose que «l'organisation, la reconnaissance ou le subventionnement de l'enseignement par la communauté sont réglés par la loi ou le décret»; que cette disposition traduit la volonté du Constituant de réserver au législateur le soin de régler les aspects essentiels de l'enseignement en ce qui concerne son organisation, sa reconnaissance et son subventionnement; que si cette règle constitutionnelle ne prohibe pas que des délégations soient données au gouvernement de Communauté, celui-ci ne saurait combler l'imprécision des principes arrêtés par le législateur lui-même ou affiner des options insuffisamment détaillées;

(2) En son alinéa 2, le préambule vise aussi l'article 5 de l'arrêté royal du 20 juin 2002, précité, mais il a déjà été exposé que cet arrêté royal ne peut procurer d'habilitation au Gouvernement de la Communauté française pour adopter l'arrêté en projet.

(3) Un tel avis ne figure pas au dossier transmis au Conseil d'État.

Considérant que l'organisation des études, dont font partie les conditions d'accès aux études, leur contenu et leur certification, est un aspect essentiel de l'enseignement; que, comme la Section de législation du Conseil d'État l'avait observé dans son avis sur le projet d'arrêté, l'arrêté attaqué «règle une matière visée à l'article 24, § 5, de la Constitution»; qu'en effet, il organise une nouvelle filière d'obtention du diplôme de géomètre-expert immobilier et détermine la matière sur laquelle portera l'épreuve intégrée de la section «gradué géomètre-expert immobilier»⁴."

Pour des motifs identiques, il faut considérer en l'espèce que l'arrêté en projet ne saurait advenir avant qu'un décret soit adopté qui fixerait les éléments essentiels de la formation dont l'arrêté en projet entend d'ores et déjà envisager l'existence, le programme et la certification.

C'est seulement à ce moment que, dans le respect de l'article 24, § 5, de la Constitution, et dans les limites de la compétence dévolue à la Communauté française en matière d'enseignement⁵, les aspects secondaires de cette unité de formation pourront éventuellement être réglés par arrêté, notamment sur la base de l'article 1^{er}, § 3, alinéa 2, 1/, du décret du 16 avril 1991, précité.

3. Compte tenu des observations qui précèdent, l'examen du projet ne sera donc pas poursuivi plus avant par la section de législation.

(4) La Communauté française s'est conformée à cet arrêt en adoptant le décret du 20 juillet 2005 organisant le diplôme de géomètre-expert immobilier tel que délivré par les établissements d'enseignement supérieur de type court de promotion sociale.

(5) De nombreuses dispositions du projet soulèvent en effet des difficultés en termes de compétence : ainsi, à l'article 1^{er}, les mots "en exécution de l'article 5 de l'arrêté royal du 20 juin 2002 relatif aux conditions d'exploitation des centres de bronzage" n'ont, conformément à ce qui a été exposé dans le présent avis, pas lieu d'être; à l'article 3, 2/, il ne revient pas à la Communauté française d'envisager la délivrance d'une attestation de réussite par un organisme de formation, dès lors, que l'article 3, 4/, des décrets des 19 et 22 juillet 1993 dits "de transfert" a transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française l'exercice des compétences dans les matières visées à l'article 4, 16/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, matières qui comprennent la formation professionnelle; à l'article 6, il n'entre pas dans les compétences du Gouvernement de la Communauté française de régler "l'accès à la profession de «responsable de l'accueil d'un centre de bronzage»".

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	M. BAGUET,	
Monsieur	G. DELANNAY,	greffier assumé.

Le rapport a été présenté par M. P. RONVAUX, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

G. DELANNAY

Y. KREINS